

LA LIBERTÀ DI ESPRESSIONE DEL CAPO DELLO STATO TRA DIRITTO E FUNZIONE**

1. L'ambigua e problematica nascita del potere di esternazione del Capo dello Stato tra diritto di libertà ed esercizio di funzioni costituzionali.- 2. Il dibattito dottrinale e la posizione assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 154 del 2004. Le questioni irrisolte.- 3. Il rapporto tra esternazioni presidenziali e irresponsabilità del Capo dello Stato.- 4. L'attuale "dimensione" del potere di esternazione e la sua tendenziale sovrapposizione all'attività di discreta intermediazione svolta dal Presidente. 5- La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 e le nuove prospettive da essa aperte all'attività di discreta intermediazione del Capo dello Stato

1. L'ambigua e problematica nascita del potere di esternazione del Capo dello Stato tra diritto di libertà ed esercizio di funzioni costituzionali

Tra i molti profili e le complesse problematiche che circondano il diritto alla libera manifestazione del pensiero, un posto sicuramente importante e significativo occupa da tempo la questione sviluppatasi intorno alla manifestazione del pensiero del Capo dello Stato.

Il tema, come sappiamo, ha origini lontane. Esso nacque allorché l'organo presidenziale, rompendo il riserbo e la discrezione che avevano caratterizzato il settennato di Einaudi¹, intese manifestare pubblicamente le proprie opinioni, interloquendo direttamente con l'opinione pubblica ed il Paese.

Se volessimo indicare con una qualche precisione l'inizio di questa prassi, dovremmo obbligatoriamente risalire alle famose interviste rilasciate, a "titolo privato", da Gronchi a due noti periodici italiani². Interviste nel corso delle quali il Presidente, pur con tono colloquiale e

* Ordinario di Diritto costituzionale generale, Università degli Studi di Firenze. — cristina.grisolia@unifi.it

** Questo lavoro è dedicato alla raccolta di Scritti in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero.

¹ Un Capo dello Stato, come sappiamo, riservato, ma non per questo meno attivo ed attento alle questioni politiche ed istituzionali.

² V. le interviste rilasciate dal Presidente Gronchi a E. Rusconi (pubblicata su *Oggi*, 1 luglio 1955) e a E. Mattei (riassuntivamente pubblicata su *La Nazione* e su *Il Resto del Carlino*, 18 agosto 1957).

discorsivo, si dilungò in ampie argomentazioni, esprimendo il proprio personale convincimento su temi e questioni allora all'ordine del giorno dell'agenda politica ed istituzionale: l'alleanza atlantica, la situazione politico-militare nel Mediterraneo e nel medio oriente, la politica economica italiana, l'attuazione costituzionale.

Ma soprattutto quello che più rilevò in quegli interventi fu l'essersi attardato, il Presidente, in modo allora del tutto inconsueto, in una sorta di autocommento circa il ruolo che dovesse spettare al Capo dello Stato e circa i limiti ai suoi poteri. Affermazioni, quest'ultime, che rivestivano un elevato valore politico ed istituzionale a fronte di un mandato che si era subito distinto per il forte attivismo e per un obiettivo ampliamento dei poteri presidenziali.

Solo la descrizione degli argomenti trattati dà bene il senso della profonda ambiguità di quelle interviste che, benché rivendicate dal Capo dello Stato quali espressioni della libera manifestazione del pensiero riconosciuta dalla Costituzione al Presidente come a qualsiasi altro soggetto privato, assumevano, per i loro alti contenuti, valenza non paragonabile alle esternazioni di qualsivoglia altro individuo.

È da tale momento che inizia ad imporsi all'attenzione della dottrina l'ampia e complessa problematica sviluppatasi intorno a quello che è stato poi comunemente definito il potere di esternazione del Capo dello Stato. Il quale ha assunto nel tempo forme diverse di espressione e che, pur anche caratterizzato da un processo evolutivo "irreversibile"³ oltre che da dati quantitativi imponenti⁴, conserva ancor oggi molti di quei profili di ambiguità assunti al suo nascere; rimanendo ancora irrisolte, a dispetto della sua generale accettazione nel sistema, le principali questioni legate ai suoi caratteri distintivi. Prima fra tutte, naturalmente, la questione preliminare, riguardante, appunto, la distinzione fra esternazioni pubbliche e private. Cioè la questione legata alla sottile e spesso sfumata differenza tra quello che il Capo dello Stato dice, quale soggetto privato, e quello che afferma quale soggetto titolare di una carica pubblica, ricorrendo in entrambi i casi alle più diverse modalità, siano esse formali che informali.

Sotto tale profilo, pur non contestando al Presidente l'esistenza di una sfera privata entro la quale egli possa liberamente esprimere il proprio pensiero come un qualunque altro cittadino⁵, si è negata la possibilità di distinguere tra sfera pubblica e privata ogniqualvolta il pensiero presidenziale ricoprisse, per il contenuto o la pubblicità ad esso dati, una qualche valenza politica⁶. E ciò vuoi per gli effetti che tale manifestazione sarebbe comunque in gra-

³ Così F. SACCO, *Brevi osservazioni su potere di esternazione e responsabilità del Presidente della Repubblica alla luce del ruolo assunto nel sistema costituzionale*, in, *Il "caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, a cura di R. BIN, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, 2003, p. 430, così come richiamato da D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 1923.

⁴ V. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012, p. 54.

⁵ V. T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, p. 141.

⁶ V. G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, Rimini, 1985, p. 234. ss.; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica (voce)*, in *Encicl. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1985, p. 221.

do di produrre (fino a generare, si è detto, veri e propri terremoti politici⁷), vuoi per la intrinseca contraddizione che contraddistingue l'esercizio di tale libertà: non essendo concesso al Presidente, come invece è per qualsiasi soggetto privato, scegliere volta volta le modalità che caratterizzano tale esercizio; e cioè il "se", il "come" e il "quando" manifestare il proprio pensiero, imponendosi all'organo di vertice una inderogabile obbligo di intervento ogniqualvolta ciò sia richiesto per il perseguimento di specifiche finalità e, comunque, nell'interesse generale⁸.

Ebbe così una assai poca fortuna la tesi di chi aveva in principio difeso il diritto "inalienabile" del Capo dello Stato di esprimere le proprie idee⁹, obiettandosi fin da subito, anche da chi si era fatto paladino dei principi sanciti dall'art. 21 Cost., come essi ammettessero limitazioni in considerazione del ruolo o della carica ricoperta dai singoli soggetti¹⁰. E, piuttosto, si è preferito ricorrere alla diversa distinzione tra "esternazione" e "manifestazione" del pensiero presidenziale¹¹. E ciò a seconda che il Capo dello Stato decidesse o meno di rompere il riserbo che contraddistingue le normali interlocuzioni fra gli organi costituzionali e rendesse pubbliche le proprie opinioni¹². Una differenza, dunque, che non riguardava i contenuti, ma solo la modalità di espressione, potendo bene la "manifestazione" mantenere intatta la sua efficacia e carica politica¹³ e imponendosi, se mai, diversi limiti e vincoli al pensiero presidenziale a seconda che sia "manifestato" o "esternato".

Torneremo in seguito su questa distinzione, la quale mi pare abbia assunto nuovo interesse dopo la recente pronuncia della Corte costituzionale in materia di intercettazioni telefoniche del Capo dello Stato¹⁴.

Basti qui anticipare che tale pronuncia, incidendo inaspettatamente su una prassi che è sembrata imporsi indipendentemente dal contesto politico e dalla personalità di ciascun Presidente¹⁵, ha dato nuovo spazio e dignità alla sfera di "riservatezza" che circonda l'operato presidenziale, riproponendone il rilievo nel contesto istituzionale.

⁷ V. L. PALADIN, *op. loc. cit.*

⁸ V. A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. costit.*, , 1992, p. 210.

⁹ V. gli interventi di P. ROSSI e R. LUCIFREDI in *I poteri del Presidente della Repubblica. Da Segni a Saragat.*, in *Quaderni del Salvemini*, n.1/2, 1964, p. 69 e p. 78.

¹⁰ V. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 31 ss.

¹¹ V. T. MARTINES, *op. cit.*, p. 141 ss.; G. D'ORAZIO, *Sul "nuovo corso" delle esternazioni presidenziali (1978-1982)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, p. 447 ss.

¹² V. T. MARTINES, *op. cit.*, p. 144.

¹³ Sotto questo profilo, emblematici sono i numerosi appunti e note raccolte da Luigi Einaudi nel suo "Scrittoio", pubblicato alla fine del mandato e dal quale si evince l'alto rilievo politico di quegli interventi. V. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1955.

¹⁴ V. Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013.

¹⁵ V. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. BARBERA e T.F. GIUPPONI, Bologna, 2008, p. 38; D. CHINNI, *op. cit.*, p. 1923.

2. Il dibattito dottrinale e la posizione assunta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 154 del 2004. Le questioni irrisolte.

Dunque, nessuno oggi contesta l'esistenza di un "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica, il quale ha finito per anteporsi alle fattispecie formalmente previste dalla Costituzione¹⁶, opponendo ad esse un'ampia varietà di interventi, attraverso i quali l'organo presidenziale non solo è venuto accrescendo i suoi poteri, ma è venuto anche trasformando il suo ruolo e la sua posizione nel sistema.

Il problema è stato se mai da sempre quello di definire natura, fondamento e limiti di questo potere. Problema che ha da tempo occupato la dottrina senza peraltro che essa riuscisse a raggiungere una qualche certezza, dibattendosi ancora oggi, nonostante la profusione delle tesi elaborate a riguardo¹⁷, se si tratti di un vero e proprio "potere" (come sostengono i più¹⁸) o se, invece, come teorizzato da un'autorevole dottrina¹⁹, tutta l'attività esternativa del Capo dello Stato debba piuttosto ridursi ad una mera facoltà. E ciò in mancanza di quegli elementi minimi distintivi che caratterizzano tale figura: la capacità, cioè, di produrre effetti e risultati immediati nella sfera dei soggetti che ne sono i destinatari e la possibilità di determinarne una immediata soggezione²⁰.

Inutile qui riportare questo dibattito, già ampiamente noto in tutte le sue posizioni.

È un fatto, d'altra parte, che la dottrina, spinta in qualche modo dalla *forza delle cose*²¹ e nonostante le irrisolte problematiche, si è volentieri profusa in studi ed analisi, scomponendo il potere nelle più diverse tipologie, delle quali si sono volta volta evidenziati i principali caratteri distintivi²².

Le opzioni sono state la più varie, assumendosi quale criterio di riferimento ora i diversi effetti politici ed istituzionali prodotti dalle varie esternazioni²³, ora la forma con la quale esse sono state rese pubbliche²⁴, ora il loro oggetto e contenuto²⁵. Infine, a fronte del pro-

¹⁶ E cioè, come è noto, i messaggi previsti ex artt. 74 e 8, secondo comma, della Costituzione.

¹⁷ Per una sistemazione organica delle diverse posizioni v. di recente M. GORLANI, *op. cit.*, p. 70 ss.

¹⁸ E ciò sulla scia della prima teorizzazione elaborata in tal senso da G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio. (Appunti)*, in *Arch. giur.*, 1957, p. 19 ss. Ma, in particolare, ID, *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di F. Chiarelli*, II, Milano, 1971, p. 1494 ss. V. anche P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 307 ss.

¹⁹ V. L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p.221.

In senso conforme P. DE CARLI, *Le espressioni pubbliche del pensiero politico, riflesso sintomatico del potere del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1969, p. 33. Di recente A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010, p 49; D. CHINNI, *op. cit.*, p. 1921, nota n. 3.

²⁰ V. L. PALADIN, *op. ult. loc. cit.*

²¹ E cioè, come già abbiamo avuto modo di dire, da una prassi sempre più stringente ed imponente (v. M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, a cura di A. Ruggeri, Torino, 2001, p. 178.

²² V. per questo, in modo puntuale, M. GORLANI, *op. cit.*, p. 65 ss.

²³ V. M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Bologna, 1997, p. 221 ss.

²⁴ V. M. C. GRISOLIA, *op. cit.*, p. 194 ss.

cesso di *mediatizzazione* oggi in atto, si è posto come discrimine²⁶ la ragione o la causa di tali esternazioni, operandosi, a seconda dei casi, una netta distinzione fra esternazioni di iniziativa (e cioè poste in essere dal Quirinale con decisione autonoma) ed esternazioni di risposta (indotte, cioè, da impulsi provenienti da soggetti od organismi esterni)²⁷.

L'intreccio tra aspetti teorici e fattuali si è reso così stretto che perfino la Corte costituzionale ha avuto difficoltà a dipanarlo. Tant' è che, in occasione di una nota sentenza che aveva ad oggetto proprio le esternazioni del Capo dello Stato²⁸, il giudice costituzionale, come già aveva fatto la dottrina, si è ben guardata dal prendere una qualche posizione a riguardo, preferendo, di nuovo, soffermarsi sulla sola prassi, rispetto alla quale ha, a sua volta, proposto una sua classificazione.

L'occasione nacque, come sappiamo, dalla nota vicenda legata al conflitto sorto tra il Presidente Cossiga e la magistratura in ordine a ben due processi per diffamazione intentati contro il Capo dello Stato a causa di giudizi, gravemente diffamatori, espressi nei confronti di noti esponenti della politica italiana, i quali avevano chiesto il risarcimento dei danni.

In quella circostanza la Corte, omettendo ogni analisi che riguardasse i profili teorici e dottrinali²⁹ riconobbe definitivamente, con tutto il peso della sua autorevolezza, dignità costituzionale alle esternazioni del Capo dello Stato, suggerendone, allo stesso tempo, una nuova essenziale classificazione.

Essa, tenendo conto dei possibili rapporti funzionali, distingueva le esternazioni in esternazioni funzionali ed extrafunzionali. Le prime - sia pubbliche che private, formali o non formali - comunque poste in essere nell'*esercizio* o in *occasione* dell'esercizio dei poteri presidenziali, e quindi, come tali, coperte dall'irresponsabilità riconosciuta al Capo dello Stato ex art. 90. Le seconde - sia pubbliche che private - riferite al residuale ambito dell'attività privata del Capo dello Stato, rispetto alla quale il Presidente era reso responsabile alla stregua di qualsiasi altro soggetto privato³⁰.

²⁵ V. M. GORLANI, *op. cit.*, p. 66 ss.

²⁶ V. D. CHINNI, *op. cit.*, p. 1926 ss.

²⁷ In questo contesto, si è poi evidenziato il rilievo assunto da quelle che si è definito una sorta di "esternazioni silenti". Cioè esternazioni che, dirette a rendere nota la "vita" al Quirinale, assumono, proprio in virtù di tale trasparenza, un importante significato quanto ai rapporti tra Capo dello Stato ed il resto del Paese (v. D. CHINNI, *op. cit.*, p. 1839 ss.).

²⁸ Il richiamo va naturalmente alla sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 2004.

Per una ricostruzione puntuale di questa vicenda v. *Il "caso Cossiga"*, cit., *passim*.

²⁹ Citatissimo, da chi criticava tale profilo nella sentenza della Corte, il passo in cui il giudice costituzionale, bypassando ogni profilo teorico e dottrinale, passava al merito della questione, affermando la responsabilità del Presidente per le esternazioni in esame. " Quale che sia la definizione più o meno ampia che si accolga delle funzioni del Presidente, quale che sia il rapporto che si debba ritenere esistente fra l'irresponsabilità di cui all'art. 90 della Costituzione e la responsabilità ministeriale di cui all'art. 89 e, ancora, quale che sia la ricostruzione che si adotti in relazione ai limiti della cosiddetta facoltà di esternazione non formale del Capo dello Stato, una cosa è fuori discussione: l'art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente - salvo le ipotesi estreme dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione - solo per gli "atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni". (Corte Costituzionale, sentenza n. 154 del 2004, punto 6 del considerato in diritto).

³⁰ "È dunque necessario - sottolineò la Corte - tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti l'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicazioni di tali funzioni, restano addebitabili,

Vero è che, anche accolta questa ampia distinzione, è risultato tutt'altro che facile tradurla nella prassi, riuscendo obiettivamente complesso, nell'ampia gamma delle esternazioni presidenziali, definire volta volta la loro reale portata.

E ciò, non perché - come già sottolineato - non sia possibile identificare una "sfera privata" alla quale ricondurre le opinioni espresse dal Presidente della Repubblica, ma per l'evidente risonanza politica od istituzionale che spesso assumono le singole esternazioni indipendentemente dall'occasione o dalla sede prescelta³¹. Ma soprattutto, seguendo le indicazioni della Corte, per la difficoltà di poter distinguere, con la necessaria certezza, i confini entro i quali si svolgono le stesse funzioni presidenziali³². E ciò se si tiene conto che il giudice costituzionale, includendo nell'ambito delle attività funzionali anche quella riferibile alla rappresentanza dell'unità nazionale, ne ha esteso indistintamente la portata. Tale concetto, infatti, ben lontano dall'esaurirsi in una mera attività simbolica e formale, si può oggi ricondurre ad una serie di comportamenti (e di esternazioni) non facilmente predefinibili, soprattutto se si tiene conto delle molteplici circostanze nelle quali il Capo dello Stato è chiamato a farsi "principale tutore e garante" dei "valori e degli interessi comuni dell'intera nazione" oltre che dei "fini costituzionali permanenti"³³.

Tra ciò che è "funzionale" e ciò che è "extrafunzionale" si forma così una "zona grigia"³⁴ che risulta davvero difficile definire; apparendo certo sintomatici, ma non risolutivi, i molti criteri proposti a tal scopo dalla dottrina³⁵. La quale, subito preoccupata dalla eccessiva labilità che delimiterebbe - come vuole la Corte - le opinioni espresse dal Presidente nell'*esercizio* o in *occasione* dell'esercizio dei suoi poteri, ha subito cercato di precisarne i confini, perdendo, tuttavia, puntualmente la scommessa finale.

La questione, tutt'altro che marginale, tocca il *cuore* di questa problematica.

Essa, infatti, si porta dietro l'annoso problema legato alla individuazione dei modi e delle forme attraverso le quali si possa far valere nel nostro ordinamento la responsabilità degli atti posti in essere dal Capo dello Stato in modo informale. Cioè di atti che, fuoriuscen-

ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona" (Corte Costituzionale, sentenza n. 154 del 2004, punto 6 del considerato in diritto).

³¹ Si prenda, per tutti ad esempio, la risonanza assunta sugli organi di stampa dalle dichiarazioni fatte dal Presidente Ciampi in un colloquio informale avuto con alcuni studenti durante una visita fatta ad una nota università berlinese (v. i quotidiani del 27 giugno 2007).

In quella occasione il Presidente, entrando nella polemica relativa al mancato rinvio di una delle più discusse leggi approvate dal Parlamento (la l. n. 140 del 2003 in materia di processi penali nei confronti delle più alte cariche dello Stato), ebbe modo di manifestare quelle che erano state le ragioni istituzionali sottese alla scelta operata, fornendo la "sua interpretazione" del potere di rinvio ex art. 74 Cost. (su cui, se si vuole, v. il mio *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle Camere nella prassi della Presidenza Ciampi*, in *Studi in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004, p. 1103 ss. Ivi altri richiami bibliografici).

³² Su cui v. A. RUGGERI, *L'ex Presidente della Repubblica come "potere dello Stato" e le sue (pseudo)esternazioni davanti alla Corte*, in *Il "caso Cossiga"*, cit., p. 1 ss.; A. SPERTI, *op. cit.*, p. 118 ss.

³³ Così L. PALADIN, *op. cit.*, p. 22 e s.

³⁴ V. M. GORLANI, *op. cit.*, p. 120.

³⁵ Su cui v. M. GORLANI, *op. cit.*, p. 119 ss., A. SPERTI, *op. cit.*, p. 127 ss.

do dal rapporto controfirma –irresponsabilità tracciato nella nostra Costituzione dal combinato disposto degli artt. 89 e 90 Cost., non risulterebbero “coperti”, come vuole la Costituzione, dalla controfirma del ministro “proponente” e, quindi, in grado di espandersi senza che sia ad essi riferibile la responsabilità di un qualche soggetto³⁶.

La Corte non ha sciolto questo nodo o, almeno, lo ha sciolto solo in parte. E ciò là dove, invocando il principio espresso dall’art. 90 Cost., ha cercato in qualche modo di limitarne l’impatto nel sistema, richiamandosi, da un lato alla responsabilità privata del Capo dello Stato affidata all’accertamento del giudice ordinario, dall’altro, rievocando l’ipotesi, della responsabilità penale per alto tradimento e per attentato alla Costituzione, quale eccezione espressamente prevista dalla stessa Costituzione³⁷. Richiami, entrambi, certo importanti, ma non del tutto significativi quanto alla identificazione dei meccanismi utili per delimitare l’altrimenti troppo vasto ambito dell’irresponsabilità presidenziale. Il primo, come abbiamo appena sottolineato, per l’indubbia difficoltà di operare distinzioni fra ciò che rientra nell’attività pubblica e ciò che rientra nell’attività privata del Capo dello Stato. Il secondo per la comprovata “complessità” e “eccezionalità” di una fattispecie, che rimane, proprio in riferimento alla gravità dei casi evocati, di non facile determinazione³⁸, e piuttosto indicativa di una mera garanzia di chiusura del sistema.

Tale nodo rimane così ad ingarbugliare la gran parte dell’attività esternativa del Presidente della Repubblica. Attività della cui espansione la Corte ha dato ampio riconoscimento e legittimazione, senza, tuttavia, prendersi carico delle conseguenze derivanti da tale ammissione.

3. Il rapporto tra esternazioni presidenziali e irresponsabilità del Capo dello Stato

Come è noto costituisce un assunto da tempo condiviso anche se tutt’altro che pacifico³⁹, che in ogni ordinamento che si definisca democratico nessun potere politico può essere esercitato senza che qualcuno sia chiamato a risponderne⁴⁰.

³⁶ V. per questo F.S. MARINI, *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell’esercizio del potere di esternazione*, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 3429 ss.

³⁷ V. ancora Corte Costituzionale, sentenza n. 154 del 2004, punto 6 del considerato in diritto.

³⁸ V. L. CARLASSARE, *Art. 90*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Roma-Bologna 1983, p. 160.

³⁹ V. come è noto, in senso nettamente contrario, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 917.

Sul punto di recente F. SACCO, *Note sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica*, in *La responsabilità politica nell’area del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. AZZARITI, Torino, 2005, p. 47 ss.

⁴⁰ In generale, sulla problematica legata alla responsabilità del Capo dello Stato, v. A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell’attuale forma di governo italiana*, in *Evoluzione del sistema*, cit., p. 219 ss.; M. CAVINO, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiano e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, p. 59 ss.; A SPERTI, *op. cit.*, p. 27 ss; F. SACCO, *La responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica*, Roma, 2012, p. 113 ss.

In questa prospettiva, proprio in virtù della forza espansiva dimostrata dal Capo dello Stato nel nostro ordinamento, la dottrina si è da tempo impegnata nella rivisitazione delle disposizioni costituzionali che regolano il sistema disegnato dalla nostra Costituzione dagli artt. 89 e 90.

Ancora una volta, troppo nota e troppo citata la medesima dottrina per doverla qui richiamare. Basti dire che essa, attraverso ampie e complesse ricostruzioni, ha da tempo opo-
posto alle vicende che hanno caratterizzato la nostra forma di governo, riletture del testo costituzionale che, da un lato, hanno reinterpretato l'istituto della controfirma previsto dall'art. 89 Cost., dall'altro, e allo stesso tempo, hanno cercato di colmare il vuoto istituzionale che comunque si apre tra atti e responsabilità del Capo dello Stato, disegnando intorno alla sua figura meccanismi sostitutivi, in grado di supplire agli effetti generati dal combinato disposto degli artt. 89 e 90 della Costituzione.

Così, in virtù del ruolo attivo ormai assunto dall'organo presidenziale, si è perfino affermata l'inattualità – se non anche il non senso - di una controfirma generalizzata e cioè indipendente dalla natura governativa o presidenziale dell'atto da controfirmare (ritenendosi essa necessaria solo nel primo caso⁴¹). Ovvero, secondo una posizione più fedele ai canoni tradizionali, si è definitivamente affermata, con l'autorevole avallo della stessa Corte costituzionale⁴², la tesi del c.d. valore "polifunzionale" dell'atto ministeriale⁴³.

Come è noto, infatti, il giudice costituzionale, investito del conflitto avente ad oggetto l'esercizio di uno dei poteri più delicati del Capo dello Stato (il potere di grazia), dopo averne riconosciuto la natura squisitamente presidenziale, ha definitivamente attribuito alla controfirma il valore di atto certo necessario alla validità del decreto del Capo dello Stato, ma pur sempre di atto dovuto e formale. Come tale, non in grado di attivare la responsabilità del Governo circa le scelte in esso operate dal Presidente della Repubblica⁴⁴.

Nella stessa prospettiva, si è così da tempo dilatato gli angusti confini entro i quali i nostri Costituenti avevano relegato la responsabilità del Capo dello Stato. A tal fine, capovolta la logica posta a fondamento del primo comma dell'art.90 Cost., si è posto l'accento non sulla "regola", ma sull' "eccezione".

Si è così sottolineato come la responsabilità penale per alto tradimento e attentato alla Costituzione se da un lato imponesse di ridurre sensibilmente i casi nei quali si dovesse espandere l'irresponsabilità sancita nella prima parte dell'art.90 Cost., dall'altro, fosse bene in grado di "coprire" gli atti e i comportamenti presidenziali che eccedessero i meri profili di

⁴¹ V. E. CHELI, *Art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 142; A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere*, II, *Della organizzazione costituzionale*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Napoli, 2009, p. 720.

Sul punto v. N. PIGNATELLI, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e "inattualità" costituzionale della controfirma ministeriale*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴² V. Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2006.

⁴³ Sul valore polifunzionale della controfirma v. E. CHELI, *Art. 89*, cit., p. 111 ss.

⁴⁴ V. Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2006, punto 7.2.4. del considerato in diritto.

opportunità. Come tali comunque sottoponibili al controllo dei soggetti interessati sia attraverso la loro esplicita contestazione o replica, sia, nei casi più gravi e complessi, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni⁴⁵.

Ma soprattutto si è fatto riferimento a quella che è stata definita una sorta di responsabilità diffusa del Capo dello Stato⁴⁶. Una responsabilità che, svincolata da qualsivoglia meccanismo istituzionale, è fatta valere attraverso la critica, anche aspra, che oggi può essere rivolta all'organo di vertice del nostro sistema da parte di soggetti pubblici e privati. I quali, soprattutto se qualificati, sono oggi in grado, complice la capillare diffusione dei mezzi di comunicazione di massa, di ridurre notevolmente l'*auctoritas* su cui poggia la credibilità del Presidente, inducendolo a correggere o comunque a rivedere l'atto o il comportamento contestato⁴⁷.

4. L'attuale "dimensione" del potere di esternazione e la sua tendenziale sovrapposizione all'attività di discreta intermediazione svolta dal Presidente.

È un fatto, d'altra parte, che proprio le nuove tecnologie messe a disposizione dei vari soggetti istituzionali e l'ampio uso dei mezzi di comunicazione da essi fatto per interloquire con la politica e la società, ha offerto di recente nuovi spunti problematici quanto all'esercizio del potere di esternazione e alla responsabilità del Capo dello Stato.

Si è così giustamente sottolineato, come la troppo facile e capillare comunicazione mediatica, facilitata dalla trasparenza, spesso obbligata, degli atti e dei comportamenti presidenziali (esposti a ricorrenti indiscrezioni e commenti), impongono ormai al Capo dello Stato ed al suo apparato una visibilità che mai si era verificata in passato⁴⁸.

Esternare è diventato così più che un potere o una facoltà, un vero e proprio obbligo per evitare incontrollate informazioni o per impedire pericolose strumentalizzazioni dell'operato presidenziale.

Il fenomeno ha assunto un tale rilievo che non solo ha dato lo spunto per una ulteriore e nuova classificazione delle esternazioni presidenziali, ordinate a seconda delle ragioni o delle cause della loro diffusione⁴⁹, ma ha anche notevolmente ristretto l'area, un tempo assai vasta e significativa, entro la quale si esplicava l'attività riservata di persuasione ed intermediazione svolta dal Presidente nell'esercizio delle sue funzioni, aumentando nettamente il livello della sua responsabilità⁵⁰.

⁴⁵ V. L. CARLASSARE, *Art. 90*, cit., p. 160 ss. Sul punto v. anche A. SPADARO, *op. cit.*, p. 160 ss.

⁴⁶ V. G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

⁴⁷ Emblematico rimane il caso delle dimissioni del Presidente Leone, seguite ad una campagna di stampa particolarmente violenta e stringente (su cui v. i richiami di E. CHELI, *op. cit.*, p. 138, nt. 31).

⁴⁸ V. D. CHINNI, *op. cit.*, p. 1923 ss.

⁴⁹ Cioè, come già sopra richiamato, "esternazioni di iniziativa" ed "esternazioni in risposta" (v. D. CHINNI, *op. cit.*, p. 1926).

⁵⁰ V. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, p. 16 ss.; V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, p. 79.

Di tale attività ne è ancora un fulgido esempio la raccolta di lettere ed appunti, pubblicata da Luigi Einaudi alla fine del suo mandato⁵¹ e ne costituisce preziosa testimonianza l'ampio materiale conservato nell' Archivio storico della Presidenza della Repubblica; materiale reso oggi consultabile al pubblico, dal quale emerge, in tutto il suo rilievo e significato, la fitta rete di relazioni sviluppatasi tra il Capo dello Stato e gli altri organi costituzionali nel corso dei vari mandati⁵².

E, tuttavia, nonostante il rilievo avuto da questa prassi e la sua indubbia incidenza nei rapporti intessuti ai massimi livelli del nostro sistema, sembrerebbe questa una realtà ormai sostanzialmente superata.

Di ciò, mi pare, costituisca un fatto emblematico l'ormai consuetudinaria trasposizione del più classico degli strumenti della comunicazione riservata - quello epistolare - dal piano, suo proprio, delle relazioni private a quello oggi preferito della pubblicità multimediale. Una trasposizione che ha inopinatamente trasformato "lettere" e "note" in una sorta di veri e propri messaggi informali, con i quali il Presidente trasmette moniti e consigli, se non anche, obblighi o divieti.

Vero è che, nonostante la loro veste formale, fu sin da subito esclusa per tali documenti la natura privata, non dubitandosi, proprio in virtù dei contenuti altamente istituzionali, la loro indubbia collocazione tra gli atti di funzione. Come tali, legittimamente resi conoscibili sia ad opera del mittente che del destinatario⁵³.

E, tuttavia, nonostante ciò, la ormai consuetudinaria trasposizione di "lettere" e "note" dal piano riservato a quello pubblico sta là a sottolineare il significato marginale, se non anche residuale, assunto dalle relazioni che intercorrono nell'ambito della sfera riservata entro la quale si muove il Capo dello Stato: mai certo, proprio in ragione del riserbo che circonda tali comportamenti, della loro reale effettività a fronte, invece, delle ben più ampie garanzie di influenza offerte dalla comunicazione pubblica: questa sì, assistita da effetti ben più sicuri ed immediati e, comunque, da effetti sempre prontamente controllabili e, se del caso, controversibili.

Per tutti, basti qui richiamare due opposti esempi che danno bene il senso di quanto appena affermato.

Il primo, assai noto, ma non per questo non meritevole di essere ancora una volta ricordato proprio per il suo alto significato emblematico, riguarda il caso relativo ai rapporti intercorsi, in via riservata, tra il Presidente Napolitano e l'allora Presidente del Consiglio Berlusconi. Ciò in occasione del varo del decreto legge con il quale il Governo cercò di non dar

⁵¹ V. il già citato L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1955.

⁵² V. il saggio pubblicato su *Diritto e Società* da chi, fra i primi, ha consultato tale archivio (V. A. BURATTI, "Preferirei di no". Rinvii, dinieghi, e osservazioni presidenziali nelle carte dell'archivio storico del Quirinale, in *Dir. e soc.*, n.2, 2014, p. 187 ss.).

⁵³ V. G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione*, cit., p. 51.

seguito alla sentenza con la quale era stata autorizzata la sospensione del trattamento artificiale che permetteva la permanenza in vita della giovane Eluana Englaro⁵⁴.

In quella occasione fu proprio il Capo dello Stato a rendere pubblica la lettera da esso inviata, con la quale egli aveva espresso tutte le riserve per un provvedimento ritenuto fortemente “inappropriato” non solo rispetto ad una disciplina più organica e completa da affidarsi ad una legge ordinaria, ma soprattutto in riferimento al doveroso rispetto delle competenze assegnate ai vari poteri dello Stato.⁵⁵

Una pubblicità che, imposta dalla mancata risposta ai rilievi presidenziali da parte dell'Esecutivo (che aveva dato comunque seguito alla propria iniziativa), garantì all'intera vicenda quegli effetti che inizialmente gli erano stati negati, inducendo il Governo a rinunciare al decreto ed a uniformarsi finalmente alle ragioni del Capo dello Stato.

Il secondo, di segno diametralmente opposto, riguarda l'ormai consuetudinario uso pubblico, piuttosto che privato, da parte del Presidente dello strumento epistolare in funzione suppletiva all'esercizio di poteri presidenziali al fine di accrescerne il rilievo.

Il caso riguarda, come è noto, l'invio di lettere (subito rese pubbliche) con le quali il capo dello Stato, invece che esercitare il potere di rinvio ex art. 74 Cost., suole intervenire, a fronte di normative particolarmente complesse o discusse, ora per indirizzare il Governo ad una più accorta attuazione⁵⁶, ora per denunciare errori od omissioni in vista di futuri interventi⁵⁷, ora per ammonire, nel bel mezzo dell'iter legislativo, i massimi vertici istituzionali all'esercizio delle proprie competenze al fine di garantirne il corretto svolgimento⁵⁸.

Due esempi, mi pare, che, fra i tanti possibili, danno bene il senso della nuova dimensione assunta dall'attività esternativa presidenziale, ormai fuoriuscita dai canali tradizionali del riserbo e della discrezione.

⁵⁴ Su tale complessa vicenda v. il seminario organizzato da Astrid “*Il potere, le regole, i controlli, la Costituzione e la vicenda Englaro*”, Roma, 5 marzo 2009, in www.astridonline.it

⁵⁵ V. comunicato del 6 febbraio 2009.

⁵⁶ V. ad esempio la lettera (resa pubblica con comunicato del 15 luglio 2009) inviata da Napolitano al Presidente del Consiglio, ai ministri dell'Interno e della Giustizia e, per conoscenza, ai Presidenti di Camera e Senato, all'atto del varo di una legge in materia di sicurezza (diventa poi l. n. 94 del 2009).

In tale missiva il Presidente, dopo aver sottolineato il carattere composito della legge in esame e le disposizioni ritenute di rilevante criticità, auspicava una “rinnovata riflessione” da parte dell'organo Esecutivo.

⁵⁷ V. ad esempio la lettera inviata da Napolitano ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in data 22 febbraio 2011 (e subito resa pubblica), relativa alla conversione del decreto legge “milleproroghe”.

Fra i molti rilievi sollevati in tale circostanza dal Capo dello Stato (soprattutto legati alla non omogeneità coi contenuti del decreto in esame), egli metteva anche in evidenza la necessità di introdurre alcune modifiche, riservando a se stesso la possibilità di “suggerire l'opportunità di adottare successivamente possibili norme interpretative e correttive”.

⁵⁸ V. per questo, ad esempio, la ancora recente lettera inviata dal Capo dello Stato ai presidenti di Camera e Senato il 27 dicembre 2013 (e subito resa pubblica) in occasione della conversione del decreto legge n. 126 del 2013. In tale missiva il Presidente, denunciando lo stravolgimento del testo originario attraverso i molti emendamenti approvati, richiamava entrambi i presidenti ad un maggior rigore nel controllo di ammissibilità da essi esercitato.

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 e le nuove prospettive da essa aperte all'attività di discreta intermediazione del Capo dello Stato.

E, tuttavia, nonostante tali e tanti segni a favore di comportamenti pubblici, piuttosto che privati, è stata proprio la Corte costituzionale, in occasione di uno dei conflitti più spinosi⁵⁹ degli ultimi anni che vedeva protagonista il Capo dello Stato, a rivalutare inopinatamente la silente e riservata funzione di intermediazione presidenziale, dando nuova dignità a prassi e convenzioni che sembravano ormai trascurate.

La vicenda, che richiamiamo qui per sommi capi data la sua notorietà, riguardava la decisione formalmente assunta dalla Procura della Repubblica di Palermo di non voler provvedere alla distruzione delle intercettazioni con le quali erano state occasionalmente captate le conversazioni fra il Capo dello Stato e l'ex Presidente del Senato Nicola Mancino.

Il giudice palermitano, impegnato nelle indagini relative ai presunti accordi tra Stato e mafia, pur nella constatata irrilevanza processuale di tali conversazioni, si era ripetutamente rifiutato di provvedere alla loro distruzione, se non previa udienza camerale nella quale, così come previsto dall'art. 269 c.p.p., sarebbe spettato al gip proclamare, sentite le parti, la loro già valutata irrilevanza.

Da qui la reazione di Napolitano il quale, ritenutosi leso nelle proprie prerogative, sollevava conflitto di fronte alla Corte per evitare – come si legge nel relativo comunicato - che si ponessero “nel suo silenzio o nella inammissibile ignoranza dell'occorso, precedenti, grazie ai quali (accadesse) o (sembrasse) accadere che egli non (avesse trasmesso) al suo successore, immuni da qualsiasi incrinatura, le facoltà che la Costituzione gli riconosce⁶⁰”.

È stato proprio in occasione della sentenza con la quale la Corte ha accolto il ricorso del Capo dello Stato⁶¹, che essa ha voluto sfruttare l'occasione per suggerire una lettura chiara e precisa della posizione dell'organo presidenziale nel nostro sistema, offrendo al ricco dibattito sviluppatosi in materia il suo prezioso contributo.

Così, ribadita la posizione *super partes* del Presidente della Repubblica, quale organo collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato,⁶² e richiamato l'alto compito di rappresentanza dell'unità nazionale che è ad esso attribuito⁶³, il giudice costituzionale ha ricollegato a tali prerogative l'esistenza di un implicito, ma inequivoco, princi-

⁵⁹ Sottolinea l' "eccezionalità" del conflitto A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n.1 del 2013 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it(2013), p. 2.

⁶⁰ V. comunicato del 16 luglio 2012 , nel quale Napolitano si richiamava espressamente all'insegnamento trasmessogli in tal senso dal suo predecessore Luigi Einaudi.

⁶¹ V. Corte costituzionale, sentenza n.1 del 2013.

⁶² V. Corte costituzionale, sentenza n.1 del 2013, punto 8.2 del considerato in diritto.

⁶³ Una rappresentanza dell'unità nazionale , intesa secondo la Corte – al di là di qualsivoglia significato simbolico che si sia voluto attribuire a tale termine – “non soltanto nel senso di unità territoriale dello Stato, ma anche e soprattutto nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica” (v. Corte costituzionale, sentenza n.1 del 2013., punto 8.2 del considerato in diritto).

pio della necessaria garanzia di riservatezza che deve circondare l'attività ordinariamente svolta dall'organo presidenziale.

Una riservatezza - ha puntualmente sottolineato la Corte - indispensabile all'esercizio di quel potere di persuasione e di intermediazione che il ruolo assegnato al Capo dello Stato reclama e che si concretizza in tutte quelle *attività informali che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti al fine sia di valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato*⁶⁴.

Le attività informali, dunque, come attività imprescindibili e legate da un nesso indissolubile con quelle formali, risultando - sempre secondo la Corte - la separazione degli atti e dei comportamenti impossibile se non anche dannosa, se solo la si inquadri all'interno della complessa funzione di moderazione e di influenza esercitata dal Capo dello Stato.

Si può o meno condividere tale assunto. Ed anzi numerosi sono stati coloro che hanno, sotto più profili, criticato la pronuncia della Corte⁶⁵.

In particolare non è mancato chi, contestando autorevolmente il ragionamento del giudice costituzionale, ha opposto all' "elogio della riservatezza e della informalità", il più chiaro e trasparente esercizio dei poteri formali: più conformi ed in linea con le più classiche esigenze della democrazia⁶⁶.

Ed ancora, vi è stato chi, contestando in modo ancora più radicale le argomentazioni della Corte, ha criticato la stessa ricostruzione del ruolo presidenziale, considerata parziale e non rispondente alla complessa realtà istituzionale che caratterizza la collocazione assegnata a tale organo nel sistema. Posizione che vuole il Presidente non risolto nella sola opera di intermediazione quale garante del sistema, ma piuttosto più articolatamente inserito, proprio in considerazione della sua ulteriore veste di rappresentante dell'unità nazionale, in meccanismi istituzionali che tengano conto della complessità di una funzione che ricomprenda entrambe le prospettive costituzionali⁶⁷.

Né meravigliano tali posizioni di dissenso. Non vi è dubbio, infatti, che l'intervento della Corte ha toccato quello che da sempre ha rappresentato un vero e proprio "rompicapo costituzionale"⁶⁸, dividendosi la dottrina nelle più varie interpretazioni della figura, volutamente

⁶⁴ V. Corte costituzionale, sentenza n.1 del 2013., punto 8.3 del considerato in diritto.

⁶⁵ Molti i commenti critici alla pronuncia della Corte, che qui non possiamo tutti richiamare, ma in particolare v. gli interventi pubblicati su Giurisprudenza costituzionale all'indomani della pronuncia: F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 2013, p. 54 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Idem*, p. 71 ss. L. CARLASSARE, *La riservatezza del Presidente fra ragioni del caso e salvaguardia dei principii*, in *Idem*, p. 59 ss.; A. D'ANDREA, *Attività informale ed iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Idem*, p. 77 ss.; M. LUCIANI, *La Gabbia del Presidente*, in *Idem*, 2013, p. 513 ss. V. anche A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Giur. it.*, 2013, p. 268 ss.

⁶⁶ V. F. SORRENTINO, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁷ V. M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 517 ss.

⁶⁸ V. L. PALADIN, *op. cit.*, p. 232.

vaga ed imprecisa, tratteggiata dalla nostra Costituzione della massima carica istituzionale. Figura rispetto alla quale, evidentemente, neppure l'autorevolezza interpretativa della Corte è riuscita a risolvere i molti contrasti.

Comunque la si veda, tuttavia, mi pare che se un merito si può ascrivere a questa pronuncia, esso non sta tanto nell'aver voluto offrire un nuovo contributo al dibattito dottrinale, quanto l'aver fornito una qualche soluzione alternativa a fronte della confusa evoluzione del ruolo presidenziale, fortemente alterato dopo l'avvento del maggioritario.

Come ho avuto modo di sottolineare proprio a commento di questa pronuncia, infatti⁶⁹, ciò che colpisce, leggendo la sentenza della Corte, è il voluto richiamo alle posizioni più tradizionali a fronte delle molte torsioni che negli ultimi anni hanno riguardato la figura presidenziale. Una ricostruzione che, sia pure non più perfettamente in linea con l'odierna realtà istituzionale, assume, proprio in ragione della sua voluta inattualità, un importante funzione didattica-pedagogica. E ciò in ragione di indirizzi interpretativi che oggi, in maggiore aderenza all'anomalo sviluppo di questo ruolo, appaiono assai propensi a letture che avvicinano il Capo dello Stato più che ad un organo di garanzia, ad un organo "governante"⁷⁰, avallando così possibili evoluzioni del nostro sistema in senso presidenziale.

Il giudice delle leggi, riposizionando invece il Capo dello Stato entro i limiti tradizionali, ha fornito un chiaro ed inequivoco segnale verso una maggiore "normalità istituzionale". Assieme alla quale, viene ad essere necessariamente rivalutata ed apprezzata quella sfera di riservatezza, oggi, forse un po' frettolosamente sminuita ed emarginata, ma che permetterebbe al Capo dello Stato di prendere le giuste distanze dal frastuono dei *mass media*, dando nuovo ordine ad una attività che lo ha in alcuni casi esposto a pericolose delegittimazioni.

Naturalmente né io né tanto meno la Corte si propugna anacroniste operazioni di ritorno al passato che mettano in forse la positiva funzione che, in un moderno Stato democratico, svolge la trasparenza delle attività poste in essere ai massimi livelli istituzionali.

La stesso giudice costituzionale, d'altra parte, pur nell' "elogio alla riservatezza" che gli è stato imputato, ha ben messo in evidenza i limiti inderogabili che si impongono alla tutela riconosciuta al Capo dello Stato a garanzia di legittime pretese che si concretizzino nell' "esigenza di evitare – come ha sottolineato la Corte – il sacrificio di interessi riferibili a principi costituzionali supremi: tutela della vita e della libertà personale e salvaguardia della integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica (art. 90 Cost.)"⁷¹. Limiti che, dunque, più

⁶⁹ V. M. C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema*, in www.forumostituzionale.it.

⁷⁰ V. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica. Una interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010; IDEM, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n.1 del 2013*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 1, p. 21 ss.; C. FUSARO, *Il Presidente contropotere di influenza*, in G. PASSARELLI, a cura di, *Presidente della Repubblica. Forme di governo a confronto*. Torino, 2010, ID., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 47 ss.; G. SCACCIA, *Il "settennato" di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Idem*, 2013, p. 93 ss.

⁷¹ V. Corte costituzionale, sentenza n.1 del 2013., punto 16 del considerato in diritto.

in generale riemergono ogniqualvolta lo esiga la legittima tutela di valori, altrettanto fondamentali, i quali possono risultare confliggenti con la *privacy* presidenziale ⁷².

Le prospettive che si aprono sono tutt'altro che facili e rassicuranti. Tuttavia, ci sembra importante riflettere con la dovuta calma ed obiettività sulle indicazioni della Corte, non trascurando l'opportunità che essa ci ha offerto di riconsiderare comportamenti istituzionali che sembrerebbero ormai irreversibili, ma che, invece, proprio sotto la spinta e l'autorevolezza del giudice costituzionale, potrebbero essere in qualche modo rivalutati a tutto vantaggio della buona qualità delle nostre istituzioni.

⁷² V. L. CARLASSARE, *Napolitano, la Consulta e i dubbi che restano*, in *Il Manifesto*, 17 gennaio 2013, M. AINIS, *La sentenza e il lascito al Presidente che verrà*, in *Corriere della Sera*, 16 gennaio 2013.